



Consulenti del Lavoro
▼ Consiglio Nazionale
dell'Ordine

Senato della Repubblica

IX Commissione

Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale

*Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sui canali di ingresso nel mondo del lavoro e sulla formazione
professionale dei giovani: stage, tirocinio e apprendistato*

In un contesto caratterizzato dal repentino passaggio alla trasformazione digitale che sta cambiando il modo in cui lavoriamo, apprendiamo, gestiamo la nostra vita quotidiana, la pandemia ha avuto un profondo impatto su numerose persone, che hanno perso il posto di lavoro o hanno subito una significativa perdita di reddito. Pertanto, se da un lato molti lavoratori dovranno acquisire nuove competenze allo scopo di trovare un'occupazione stabile, dall'altro diversi soggetti dovranno migliorare le proprie conoscenze per mantenere il proprio posto di lavoro.

L'ingresso nel mercato del lavoro per i giovani, nonché per specifiche categorie di soggetti svantaggiati, è diventato ulteriormente complesso. Nel corso degli ultimi anni, peraltro, il sistema occupazionale di tali soggetti, è stato oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore. Nonostante tali previsioni, tuttavia, complice anche la nota crisi emergenziale, numerosi giovani, donne, lavoratori in età avanzata, riscontrano evidenti difficoltà ad entrare stabilmente nel mondo del lavoro.

Considerato che istruzione e ricerca rappresentano due snodi fondamentali per il rilancio ed il consolidamento di vantaggi competitivi duraturi per il Paese, l'attenzione specifica connessa alle competenze non può che essere rivolta ad ognuna delle componenti nelle quali si articola la Missione 4 del PNRR, che muove dagli interventi di potenziamento della didattica sino alla ricerca per e nella impresa. Il primo obiettivo deve essere correttamente inteso quale necessario presupposto del secondo, con entrambi connessi da una imprescindibile correlazione. Per tutte e due le componenti la direzione che appare risolutiva ai fini dell'efficacia del raggiungimento dei fini presupposti è rappresentata dalla necessità di colmare il gap, purtroppo consolidato, tra il momento formativo e le istanze concrete che provengono dal mercato del lavoro. A tal fine non può che condividersi l'attenzione per la promozione delle competenze STEM e della istruzione professionale. I due temi, come più volte segnalato dalle categorie professionali, possono costituire un primo tassello di un articolato programma che sposta la curva dell'offerta formativa verso il fabbisogno imprenditoriale. Governare entrambe le direzioni tracciate, garantendone il coordinamento, è l'obiettivo da realizzare ai fini della garanzia dell'efficacia, in termini di sviluppo economico concreto e consolidato, delle misure che si intenderà adottare.

Il raccordo tra gli obiettivi fissati (promozione della formazione avanzata ed omogeneizzazione del livello d'istruzione su tutto il territorio nazionale) rappresenta verosimilmente il superamento di una delle criticità fondamentali delle possibilità di sviluppo economico del Paese. Garantire il perseguimento della formazione, di alto o medio livello, comunque qualificata, in riferimento alla domanda, con il raccordo tra il momento formativo e quello occupazionale, deve rappresentare il tema generale della missione.

Nel nostro paese il capitale umano di giovani istruiti viene poco valorizzato, inducendo questi ultimi ad intraprendere lavori sotto qualificati oppure a valutare un trasferimento all'estero. L'incapacità di creare processi di stabilizzazione del lavoro, peraltro, appare confermata anche dall'andamento del mercato che vede crescere il ricorso alla flessibilità nonostante vi siano stati negli ultimi anni numerosi interventi legislativi volti ad incentivare il ricorso al lavoro a tempo indeterminato. In proposito, quindi, sarebbe opportuno introdurre specifiche disposizioni destinate ad una gestione più flessibile dei rapporti di lavoro, che contribuiscano ad aumentare la competitività delle imprese ed a ridurre in modo significativo il costo del lavoro.

In tale ambito è altresì necessario valutare il sistema formativo che consente ai giovani di trovare un'occupazione, in quanto quello esistente prevede percorsi spesso inadeguati che limitano l'ingresso degli stessi in un idoneo ambiente lavorativo.

È importante, dunque, stabilire un rinnovato sistema di formazione dei lavoratori volto all'acquisizione delle competenze effettivamente richieste dal mercato.

1. Tirocini

La legge di bilancio 2022, un po' inaspettatamente, è intervenuta sulla disciplina dei tirocini, nonostante gli stessi fossero stati già oggetto di revisione pochi anni fa.

La novella ribadisce la definizione in uso di tirocinio curricolare, mentre interviene con sostanziali modifiche sui extracurricolari.

In sostanza la legge prevede che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore, il Governo e le regioni concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari, sulla base di diversi criteri tra i quali spicca certamente quello della revisione della disciplina, secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale.

Tale restrizione appare in contraddizione con la necessità di sostenere l'avvicinamento dei giovani al mondo del lavoro, aumentandone l'occupabilità e creando occasioni concrete di formazione on the job.

Il tema dei tirocini extracurricolari è sempre stato molto controverso fin dalla loro definizione.

Come noto tale istituto è stato alternativamente valutato in termini negativi, nell'ambito di un utilizzo improprio dello stesso da parte dei datori di lavoro, e in termini positivi, quale strumento utile per facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro e proprio per questo motivo la disciplina è stata oggetto di continue modifiche.

L'ultimo intervento volto a valorizzare il tirocinio nell'ambito degli strumenti di politica attiva per il lavoro si riscontra nel D.lgs. n. 150/15 attuativo del cd. Jobs Act.

Il relativo art. 18, infatti, definisce i servizi e le misure di politica attiva del lavoro da attuare da parte dei Centri per l'impiego, per l'inserimento o reinserimento al lavoro dei disoccupati e dei percettori di sostegno al reddito. Tra le varie misure a disposizione viene indicata la "promozione di esperienze lavorative ai fini di un incremento delle competenze, anche mediante lo strumento del tirocinio".

Sia le linee guida approvate dalla Conferenza permanente Stato Regioni nel 2013 che quelle approvate nel 2017, optano per una finalità coerente sia con quanto previsto dal D.lgs. n. 150/15 citato, ma anche con la raccomandazione del 10.3.2014 del Consiglio dell'Unione europea, intervenuta proprio per sollecitare gli stati membri a adottare normative volte ad arricchire la componente qualitativa delle esperienze dei tirocini.

In tale ultima occasione di revisione delle linee guida l'attenzione fu proprio rivolta alla rilevazione di eventuali elementi distorsivi presenti nell'attuazione dell'istituto quali, a titolo esemplificativo: cessazioni anomale, attività svolta non conforme al PFI, impiego di tirocinanti per sostituire personale sospeso/licenziato o concentrazione dell'attivazione di tirocini in specifici periodi dell'anno etc.. Inoltre fu previsto che le Regioni provvedessero ad inserire nelle proprie regolamentazioni apposite sanzioni consistenti perfino, nei casi più gravi, nell'interdizione per 12 mesi, rivolta al soggetto promotore e/o a quello ospitante, dall'attivazione di tirocini.

L'importanza che i tirocini rivestono nel nostro mondo del lavoro è dimostrata dai numeri. I report dell'ANPAL (l'ultimo redatto in collaborazione con INAPP copre il periodo dal 2014 al 2019) hanno confermato il trend di crescita forte dei tirocini extracurricolari che ha comportato, in questo periodo, al coinvolgimento di 1 mln e 590 mila individui e 530 mila imprese che hanno avuto almeno un tirocinante in azienda.

La classe degli under 30, per entrambi i generi, polarizza gran parte dei tirocini, con quasi il 79% del totale dei flussi del periodo. In assoluta coerenza con l'obiettivo di facilitare il primo inserimento nel mercato del lavoro proprio delle fasce deboli quali sono i giovani. L'altra evidenza positiva è che oltre il 50% dei tirocini attivati risultano avere una proposta lavorativa a sei mesi dalla conclusione del tirocinio.

Questi dati sono confermati e coerenti con il monitoraggio che periodicamente viene realizzato dall'Osservatorio statistico della Fondazione Studi dei Consulenti del Lavoro, in collaborazione con il Ministero del lavoro, a proposito dei tirocini instaurati dai Consulenti del Lavoro per il tramite della Fondazione Consulenti per il Lavoro, l'agenzia per il lavoro della categoria.

Nello specifico le risultanze sono ancora superiori perché le attivazioni in rapporti di lavoro, in questo caso, sono appena sotto il 60%. Ciò dimostra come la misura in termini di inserimento lavorativo sia molto efficace. Ad oggi nessun strumento di politica attiva può vantare tali performance in termini di chance lavorative offerte.

Proposta

Molto spesso i datori di lavoro scelgono di introdurre i soggetti inoccupati o disoccupati all'interno delle aziende attraverso un tirocinio (curricolare o extracurricolare). Tale istituto è una misura formativa di politica attiva, che non si configura come un rapporto di lavoro, finalizzata all'acquisizione di competenze professionali o all'inserimento o reinserimento lavorativo di un soggetto all'interno di un contesto lavorativo. Rappresenta, dunque, uno strumento attraverso il quale il tirocinante si orienta circa le proprie scelte professionali e, nel contempo, viene concretamente in contatto con il mondo dell'impresa, formandosi direttamente sul luogo di lavoro, arricchendo il proprio bagaglio di conoscenze.

Tale istituto, peraltro, dovrebbe essere maggiormente valorizzato e collegato alle politiche di integrazione sociale e lavorativa. In particolare, allo scopo di incentivare i percettori del Reddito di Cittadinanza ad uscire dalla situazione di passività, che peraltro risulta essere in pieno contrasto con le finalità della norma, è necessario diminuire sensibilmente i tempi tra la sottoscrizione del patto per il lavoro e/o per l'inclusione e l'avvio delle relative misure di politica attiva,

inserendo nuove misure per aumentare l'occupabilità. A tal fine, sarebbe auspicabile che i percettori, soprattutto quelli inseriti nei percorsi di integrazione sociale, svolgessero servizi di pubblica utilità – ad esempio attraverso la manutenzione del verde pubblico piuttosto che il supporto all'attraversamento stradale dei bambini nei pressi delle scuole etc. – nell'ottica di rendere un servizio al Paese. Tale percorso, peraltro, da un lato andrebbe a modificare la considerazione della misura agli occhi dell'opinione pubblica, dall'altro aumenterebbe l'occupabilità, facendo acquisire nuove competenze ai lavoratori che potrebbero poi essere utilizzate per essere reintrodotti più agevolmente nel mercato del lavoro. In tal senso, per i soggetti con una maggiore spendibilità nel mondo del lavoro, sarebbe utile consentire, senza intaccare la possibilità di percepire il reddito(di Cittadinanza), la possibilità di svolgere una work experience, attraverso l'istituto del tirocinio extracurricolare volto all'inserimento o al reinserimento dei soggetti disoccupati nel mondo del lavoro. Per rendere appetibile lo strumento dal punto di vista economico, peraltro, sarebbe utile onerare l'azienda ospitante soltanto della differenza tra la quota di Rdc percepita e il contributo di partecipazione al tirocinio previsto dalle regioni. L'aumento di occupabilità, unitamente all'incentivo all'occupazione, opportunamente modificato, renderebbero più concreto il percorso di avvicinamento dei percettori al mondo del lavoro.

Il tirocinio gestito virtuosamente, attraverso la fase progettuale ed operativa, può rappresentare per il tirocinante un'importante opportunità di esperienza e di apprendimento. In tale ambito, infatti, il soggetto può essere coinvolto all'interno dei reali processi aziendali ed acquisire progressivamente, attraverso l'ausilio della figura del tutor aziendale, una conoscenza razionale costruita contemporaneamente allo svolgersi dell'azione. Si tratta pertanto di ottenere una conoscenza legata alla singola esperienza, in cui vengono applicate le conoscenze teoriche, tecniche e le proprie abilità per gestire un determinato evento. Ciò, senz'altro, deve essere temperato con le primarie esigenze di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro, e sulla marginalizzazione dell'utilizzo distorto dello strumento.

Parimenti il tirocinio extracurricolare dovrebbe essere valorizzato nell'ambito del programma GOL (Garanzia di occupabilità dei Lavoratori) proprio per la capacità di aumentare l'occupabilità dei soggetti che dopo o durante le attività di reskilling ed upskilling potrebbero completare praticamente il percorso di formazione, consolidando le proprie competenze, che nel contempo possono così essere portate a conoscenza delle imprese. Sotto questo profilo si potrà incidere notevolmente sul fenomeno dello skills mismatch.

Per dare ulteriore valore al tirocinio le competenze acquisite dovrebbero essere "certificate" per essere opportunamente utilizzate nel mercato del lavoro. L'utilizzo della blockchain potrebbe, poi, consentire la creazione e la verifica con un livello maggiore di velocità, sicurezza e trasparenza, consentendo la costruzione di un sistema unitario volto a facilitare il matching tra domanda e offerta di lavoro, mediante la creazione del fascicolo elettronico del lavoratore, previsto dal D.lgs 150/2015 e di fatto inattuato, nel quale contenere i dati relativi alla professionalità acquisita e alla formazione.

2. Apprendistato

Tale istituto è stato disciplinato nel tempo dal Codice civile (artt. 2130-2134), dalla Legge n. 25/1955 e dalla Legge n. 196/1997. Rilevanti novità si sono successivamente introdotte con il d.lgs. n. 276/2003. Il legislatore, infatti, è

Intervenuto introducendo tre diverse tipologie, legate al sistema dell'istruzione e al mondo del lavoro. Con il d.lgs. n.167/2011 (cd. Testo Unico dell'apprendistato) e la Legge n. 92/2012, allo scopo di rendere l'apprendistato lo strumento principale per introdurre i giovani nel mondo del lavoro, è stata conferita maggiore rilevanza alla funzione formativa.

Infine, il d.lgs. n. 81/2015, in attuazione della legge delega n. 183/2014 cd. jobs act, ha realizzato il riordino della normativa in materia di contratti di apprendistato e ha disposto, all'articolo 55, comma 1, lett. g), l'abrogazione del Testo Unico dell'apprendistato, al fine di semplificare un istituto divenuto burocraticamente complesso.

Le diverse modifiche attuate sono diretta conseguenza della funzione di collegamento che tale istituto riveste tra il mondo del lavoro e il sistema di istruzione e formazione professionale, funzione che lo lega a tutte le modifiche che interessano i due sistemi.

Attualmente il contratto di apprendistato è efficacemente definito dall'art. 41 del d.lgs. n. 81/2015 come il contratto di lavoro, a tempo indeterminato, finalizzato alla formazione ed alla occupazione dei giovani. Il datore di lavoro a seguito della prestazione lavorativa caratterizzata da una professionalità crescente, si obbliga a corrispondere all'apprendista la retribuzione e gli insegnamenti necessari ad ottenere, a seconda dei casi, una qualifica o un diploma professionale, una specifica professionalità o un titolo di alta formazione o ricerca.

In proposito, peraltro, si evidenzia, nell'ambito del riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali ad opera della Legge di Bilancio 2022, l'apprezzabile disposizione attraverso cui è stata modificata la disciplina di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 148, destinando il trattamento di integrazione salariale anche ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato senza più circoscrivere l'intervento ad una sola tipologia di tale rapporto di lavoro.

Proposta

Nel nostro paese le imprese preferiscono assumere soggetti già formati con competenze ben definite, piuttosto che assumere giovani da formare attraverso un contratto, quello dell'apprendistato, percepito come burocraticamente complesso. L'andamento occupazionale di tale istituto è sempre stato influenzato dalla presenza di altri incentivi alle assunzioni, poiché i datori di lavoro privilegiano il risparmio economico derivante dalla contribuzione agevolata prevista dalla norma e solo in subordine prendono in considerazione l'opportunità di prevedere percorsi finalizzati all'apprendimento di specifiche competenze che potranno essere utili all'azienda ed accrescere il bagaglio professionale del giovane lavoratore, proprio in ragione della complessità riscontrata.

Instaurare un contratto di apprendistato comporta per l'impresa un investimento in termini di formazione ma nel contempo consente alla stessa di formare le risorse a seconda delle proprie esigenze. Allo stesso modo il lavoratore, attraverso un percorso formativo guidato, andrà ad acquisire una qualificazione professionale o consegnerà un titolo di studio.

La semplificazione normativa, attraverso cui si deve riconoscere un ruolo fondamentale alla formazione in azienda e la possibilità di una gestione omogenea degli aspetti formativi del contratto, risulta essere fondamentale al fine di

rendere tale istituto un supporto primario per l'ingresso e la crescita professionale dei giovani lavoratori all'interno delle imprese.

L'apprendistato inoltre potrebbe rappresentare tra l'altro uno dei punti di forza per affrontare le politiche occupazionali giovanili, anche per contrastare il fenomeno dei c.d. NEET, che richiede per la sua soluzione interventi che superano evidentemente il ricorso al contratto di apprendistato (coordinamento tra enti, cooperazione con le istituzioni scolastiche, etc.), che però da questo potrebbero trarre benefici.

Ad oggi la realtà testimonia la scarsa diffusione che lo strumento continua ad avere nel nostro Paese, spesso riferita alla differente regolamentazione a livello regionale degli aspetti formativi, e l'uso non sempre coerente con le finalità che ne ispirano la logica.

Nel 2019, secondo i dati del Ministero del Lavoro, sono state circa 400 mila le attivazioni di nuovi contratti di apprendistato: tale quota rappresenta il 18,4% delle attivazioni di contratti permanenti (apprendistato e tempo indeterminato) e il 3,4% di tutte le attivazioni avvenute nel corso dell'anno. Pur essendoci stato un leggero incremento nel corso del precedente triennio (dal 2017 a 2019 il numero dei contratti di apprendistato attivati è passato da 332 mila a 400 mila), l'incidenza è rimasta molto bassa.

La differente regolamentazione dello strumento a livello regionale contribuisce inoltre a determinarne una diversa diffusione, penalizzando in modo particolare le regioni del Sud Italia, dove invece questo potrebbe avere maggiore efficacia proprio in considerazione della particolare situazione occupazionale dei giovani. Considerando infatti la quota di apprendisti sul totale dei nuovi avviamenti al lavoro permanenti (tempo indeterminato e apprendistato), questa oscilla dal 30% del nord est, al 24,5% del centro, fino ad arrivare al 14,3% nel Sud e nelle Isole.

Allo scopo di rendere il contratto di apprendistato più accessibile per tutte le aziende, dunque, occorrerebbe uniformare l'intera disciplina, superando le differenze di offerta formativa per l'acquisizione delle competenze e garantendo una formazione professionale di qualità su tutto il territorio nazionale, allineata con i continui cambiamenti del mercato del lavoro.

Ciò che appare utile, pertanto, è una riconsiderazione di un vero approccio learnfare, nel cui ambito il contratto di apprendistato possa recuperare il ruolo centrale che dovrebbe rivestire. L'attenzione deve spostarsi sulla componente formativa del rapporto e consistere il più possibile in formazione on the job, piuttosto che in formazione in aula non sempre aderente al percorso di qualificazione in corso e per questo poco apprezzato sia dal lavoratore che dall'impresa. Ciò consentirebbe di superare il limite del ricorso a questo istituto pressoché esclusivamente in funzione del minor costo.

3. Certificazione competenze

Tirocinio, apprendistato, così come il programma di Garanzia di Occupabilità dei lavoratori (GOL), prevedono l'attivazione di percorsi finalizzati a migliorare le chances di occupabilità di specifici soggetti, attraverso l'acquisizione di nuove competenze.

In proposito, si precisa che la competenza, ai sensi del d.lgs. n. 13/2013, è intesa come una comprovata capacità di utilizzare, in situazioni di lavoro, di studio o nello sviluppo professionale e personale, un insieme strutturato di conoscenze e di abilità acquisite nei contesti di apprendimento formale, non formale o informale. Sul tema è altresì utile ricordare che attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 13 del 18 gennaio 2021 del Decreto 5 gennaio 2021-recante disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze - è stato colmato un vuoto venutosi a creare complice la mancata applicazione delle disposizioni in materia di certificazione delle competenze.

Per gestire al meglio le transizioni occupazionali sarà fondamentale l'acquisizione da parte dei lavoratori delle nuove competenze specifiche, ossia quelle digitali, con il conseguente aggiornamento dei programmi di istruzione e formazione scolastica e professionale, nonché l'attuazione di misure destinate a contrastare le evidenti difficoltà nel coniugare la domanda e l'offerta di competenze.

Proposta

La certificazione delle competenze, finalizzata al rilascio di un documento certificato attestante le competenze acquisite dalla persona, anche nell'ambito della transizione dalla scuola al lavoro, ha assunto grande importanza.

Il diffondersi di percorsi di formazione iniziale di tipo professionalizzante - caratterizzati dal principio dell'alternanza tra scuola e lavoro - prescrive procedure e modalità di attestazione dei risultati di apprendimento coerenti con i profili differenziati delle competenze sviluppate in diversi contesti. In tal senso, i sopracitati servizi di individuazione delle competenze, costituiranno un considerevole fattore di innovazione dei sistemi educativi e formativi. Obiettivo dovrà essere quello di favorire una personalizzazione degli apprendimenti, attraverso una progettazione dell'offerta educativa e formativa integrata dall'apporto di una più vasta compagine di soggetti.

La messa a regime dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze, negli ordinamenti e nelle politiche, costituisce dunque un impulso essenziale per l'innalzamento dei livelli di qualificazione e occupabilità, per la competitività e produttività delle imprese e delle professioni e per l'ammodernamento e l'efficacia dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro. In tal senso, nell'ambito di un ragionamento prettamente pragmatico, la funzione primaria del sistema nazionale di certificazione delle competenze dovrà essere quello di garantire ai singoli soggetti la possibilità di mettere in trasparenza, anche mediante l'utilizzo della Blockchain, le esperienze di apprendimento ottenute, spenderle sul mercato, anche nell'ottica di un reinserimento lavorativo attraverso percorsi di politica attiva.